

Prorrogação automática de contrato por escopo pode ser registrada por apostilamento

Jandeson da Costa Barbosa

Pioneiro na utilização de IA em Licitações e Contratos. Mestre em Direito e Políticas Públicas. Especialista em Direito Público. Membro da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União (TCU). Professor de Licitações e Contratos. Advogado.

1. A prorrogação automática em contratos por escopo e o instrumento jurídico adequado

Qualquer ato ou fato jurídico que cause repercussão nos contratos administrativos já “anima” os administrativistas a debaterem se o caso será de formalização de termo aditivo ou de simples apostilamento do contrato. Não poderia ser diferente com a previsão, no art. 111 da 14.133/2021, da *prorrogação automática* do contrato por escopo.

E é nessa senda que o presente trabalho tem a finalidade de investigar qual o instrumento contratual cabível para registrar tal prorrogação, testando as duas hipóteses mencionadas: termo aditivo e apostila. Contudo, alerta-se, desde já que uma investigação científico-jurídica séria acerca do tema deve se pautar em separar desde o início o que está no campo do *poder* (faculdade) e do *dever* (obrigação), apontando eventual recomendação ou *preferência* do autor como tal.

Dito isto, passemos à análise do dispositivo a ser interpretado:

Art. 111. Na contratação que prever a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;

II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

Da simples leitura já é possível tomar, de antemão, as seguintes conclusões acerca do caput do dispositivo legal: regula contratações por *escopo*; trata do prazo de *vigência* dessas contratações; a prorrogação ocorre *automaticamente* com o implemento da condição “*objeto não concluído no prazo*”. Tais conclusões servirão de recorte teórico a partir do qual investigaremos a forma adequada de registro da prorrogação automática do contrato por escopo não adimplido no prazo de execução fixado.

2. Delimitação conceitual: contratos contínuos, por prazo determinado e por escopo

A adequada compreensão do problema em estudo, e das suas possíveis respostas, exige o domínio de conceitos específicos acerca do tema.

O art. 6º, inciso XVII, da Lei 14.133/2021, define “serviços não contínuos ou contratados por escopo” como “aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado”. Apesar de útil, o conceito legal é superficial e engloba dois tipos distintos de contratação: por prazo determinado e por escopo específico.

Ambos os casos diferem dos “serviços e fornecimentos contínuos”, definidos no inciso XV do citado art. 6º como “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”.

Imagine-se três situações. Primeiro, um órgão contrata uma empresa para prestar o serviço de digitalização dos documentos que ordinariamente chegam àquele órgão em papel. Na segunda hipótese, o órgão não tem necessidade de digitalização de documentos ordinariamente; todavia, será realizado um evento em que este espera receber muitos documentos em papel e, para fazer frente a isso, contrata uma empresa para que, apenas durante o evento, realize o serviço de apoio aos participantes que desejarem digitalizar documentos para que estes (os participantes) protocolem eletronicamente tais documentos ali mesmo durante o evento. Em um terceiro exemplo, um órgão que não recebe nem produz documentos em papel contrata uma empresa para digitalizar os documentos existente em seu arquivo.

Observe-se que, no exemplo 1, a Administração tem “necessidades permanentes ou prolongadas” quanto ao objeto (os serviços prestados pela empresa). Nesse caso, estamos diante de inequívoco contrato *continuado ou contínuo*.

Já no segundo exemplo, não há uma necessidade permanente ou prolongada, pois o órgão necessita daquele serviço apenas no dia do evento. Necessário pontuar que, apesar de haver um objeto definido (auxiliar as pessoas que necessitarem protocolar documentos eletronicamente digitando seu documento físico), o que interessa ao contrato não é a quantidade de documentos digitalizados, ou mesmo se haverá algum documento a ser digitalizado. O âmago do objeto é que a empresa, apresentada pelos seus profissionais, esteja no local e período combinados à disposição.

Verifica-se no nosso segundo exemplo que, embora não haja uma necessidade continuada do objeto, a Administração não estabeleceu um escopo, no sentido de um serviço cuja satisfação seja alcançada com a entrega de algo pronto e acabado. Ao contrário, o objeto está atrelado à disponibilidade do serviço *durante* o prazo fixado. Estamos diante de um contrato *de execução instantânea por prazo determinado*.

Por seu turno, no nosso terceiro exemplo, o objeto que a Administração pretende obter é a totalidade de documentos do seu arquivo digitalizada. De certo, o contrato deve fixar um prazo para conclusão do objeto. Contudo, o elemento principal

desejado pela Administração Pública é o *resultado* em si (os documentos digitalizados) oriundo do serviço. Isso porque em contratos por escopo “*o júbilo da entidade contratante está no cumprimento da meta*”, pois, como lembra Stroppa e Fortini, nesses casos “*o interesse público se encerra na entrega de um dado produto, na execução de um serviço ou na realização de uma obra*”.¹ Estamos diante, nesse terceiro exemplo, de um contrato de *execução instantânea por escopo*.

Apesar de, nos três casos, estarmos diante de contratos de serviço, a sua distinção, de natureza ontológica, deve ser devidamente delimitada. É a confusão entre esses conceitos que leva, nos mais das vezes, o operador do direito administrativo à compreensão incorreta dos institutos.

Repise-se: o elemento central do contrato por escopo é a entrega do resultado fruto do serviço prestado. Não à toa, Juliano Heinen aponta que “*No contrato de escopo, o termo final não opera o fim da eficácia do contrato, porque o prazo fixado é meramente referencial*”². Esse prazo *referencial* não deve, contudo, ser entendido como mera sugestão, pois tem natureza obrigacional, só que acessória. É esta, pensamos, a razão Joel Niebuhr ensinar que “*diante de contrato de escopo, o tempo não caracteriza o encerramento das obrigações do contratado. O tempo apenas caracteriza ou não a mora do contratado*”³.

Essa classificação ontológica é largamente constatada no direito comparado. É o que se observa na clássica obra de Héctor Jorge Escola, o “*Tratado integral de los contratos administrativos*”, dos idos do ano de 1977:

“Existen contratos administrativos en los cuales se tiene en cuenta no tanto la obtención de un determinado resultado —v. gr., la ejecución de una obra pública—, sino más bien el mantenimiento de una situación, como sería la prestación de un servicio público durante el plazo determinado en el mismo contrato.

No es que estos contratos carezcan de objeto, puesto que efectivamente lo tienen, sino que lo que ocurre es que en ellos el elemento que adquiere una preponderancia relevante es el plazo de su duración, pues lo que la administración desea es asegurarse durante ese tiempo la actividad de su co-contratante.”⁴

Nessa senda, leciona Michelle Marry que: “*o contrato por escopo se extingue com a conclusão de seu objeto, que se ocorrer até o dia fixado resultará na cessação da*

¹ FORTINI, Cristiana. STROPPIA, Christianne de Carvalho. **Hipóteses em que o contrato prevê a conclusão de um escopo predefinido**. In: FORTINI, Cristiana e outros. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Fórum: Belo Horizonte, 2. ed., p. 358.

² HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21**. 3. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 807.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 1025.

⁴ ESCOLA, Héctor Jorge. **Tratado integral de los contratos administrativos**. Volumen I. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1977, p. 473.

obrigação do contratado para com a Administração Pública”⁵. No mesmo sentido, afirma Ronny Charles Lopes:

“nos contratos por escopo, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.”⁶

Por todo o exposto, conceituamos contrato por escopo, para os fins da Lei 14.133/2021, como tipo de avença cujo núcleo da relação obrigacional é a entrega de um resultado final, pronto e acabado, na qual o prazo de execução, conclusão e entrega é uma obrigação acessória, geralmente extinta pelo adimplemento da obrigação, que é a entrega do resultado avençado, ou pela sua resolução (o que o direito administrativo costuma nominar atecnicamente de “rescisão”).

Noutro giro, o Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) define *termo aditivo* singelamente como o “*Documento que formaliza alterações contratuais*”⁷. Apesar de não estabelecer tal conceito, a Lei 14.133/2021 dispõe sobre o termo aditivo no seu art. 132. Vejamos:

Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

Já a apostila é definida pelo Vocabulário de controle externo do TCU como “*Anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modifiquem as bases contratuais*”⁸. Assim, o apostilamento é o ato de realizar a Apostila. O *nosso* conceito de termo aditivo e apostilamento será trabalhado nas linhas finais deste trabalho, quando da análise de sua prescrição legal.

⁵ SILVA, Michelle Marry Marques da. **Contrato por escopo: uma necessária releitura à luz do art. 111 da Lei nº 14.133/2021 e do direito comparado**. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/04/17/contrato-por-escopo-uma-necessaria-releitura-a-luz-do-art-111-da-lei-no-14-133-2021-e-do-direito-comparado/>>. Acesso em: 06 jul 2025.

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 14.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 706.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União**. – 3.ed. rev. e ampl. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2019, p. 1306. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F8/04/8E/5E/A0B3071068A7C107F18818A8/VCE_TCU.pdf>. Acesso: 08 jul 2025.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União**. – 3.ed. rev. e ampl. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2019, p. 1306. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F8/04/8E/5E/A0B3071068A7C107F18818A8/VCE_TCU.pdf>. Acesso: 08 jul 2025.

Também devem ser trabalhados os conceitos de prazo de vigência e prazo de execução, tendo em vista que ambos não se confundem.⁹

Prazo de vigência é o lapso temporal no qual o contrato produz os seus efeitos jurídicos ordinários. Ou seja, o negócio jurídico aperfeiçoou-se, na chamada “escada ponteano”¹⁰, nos planos da existência, validade e eficácia, e produzirá efeitos até o seu adimplemento, resilição, resolução, rescisão, caducidade (implemento de termo ou condição) ou outra forma extintiva prevista no direito.

Por seu turno, o prazo de execução é o lapso temporal no qual deve ser realizado o objeto contratado. No caso da “obrigação de dar” que no contexto da Lei 14.133/2021 chamamos de “fornecimento de bens”, o prazo de execução é o prazo de entrega, tendo natureza acessória. Já na “obrigação de fazer”, de “prestação de serviço”, a natureza do prazo de execução vai depender do tipo de serviço que se analisa.

Em se tratando de serviço contínuo, determinado (regra) ou indeterminado (exceção), haverá coincidência entre o prazo de vigência e o prazo de execução, tendo em vista que o núcleo da relação obrigacional é o *tempo* de disponibilização do serviço pela contratada. Assim, concluída a vigência do contrato, haverá seu adimplemento (o serviço foi disponibilizado durante o período de tempo contratado) ou a sua resolução (o serviço não foi disponibilizado no tempo contratado, e não há mais como adimplir o contrato, pois, dado que a necessidade do serviço é *perene*, *aquele* período de tempo ficou sem prestação de serviço, e não há como retroagir).

Como nos contratos por escopo o núcleo da relação obrigacional é a entrega do resultado, sendo o tempo obrigação meramente acessória, o adimplemento não decorre de termo, mas da disponibilização do resultado. É o que leciona Michelle Marry:

“Em razão do exposto é que se entende que, no caso de contrato administrativo por escopo, terminado o prazo fixado, a obrigação não estará extinta se o objeto do contrato ainda não estiver concluído e, por esse motivo, o prazo fixado no contrato teria índole moratória, e não extintiva da obrigação.”¹¹

Em resumo: nos contratos de serviços contínuos, bem como nos contratos de serviços não contínuos (de execução instantânea) por prazo determinado, o prazo de execução integra o núcleo da relação obrigacional, compondo, portanto, a obrigação principal; nos contratos de serviços não contínuos (de execução instantânea) por escopo, o prazo da execução é obrigação acessória.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 940.

¹⁰ Sobre o assunto ver: BARBOSA, Jandeson da Costa. **A validade da prorrogação do contrato ocorre na data da assinatura**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/a-validade-da-prorrogacao-do-contrato-ocorre-na-data-da-assinatura>>. Acesso em: 06 jul 2025.

¹¹ SILVA, Michelle Marry Marques da. **Contrato por escopo: uma necessária releitura à luz do art. 111 da Lei nº 14.133/2021 e do direito comparado**. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/04/17/contrato-por-escopo-uma-necessaria-releitura-a-luz-do-art-111-da-lei-no-14-133-2021-e-do-direito-comparado/>>. Acesso em: 06 jul 2025.

3. Distinção entre contratos instantâneos e contratos duradouros na Administração Pública

A celeuma acerca do assunto parece ser oriunda de algumas *importações equivocadas* de conceitos do Direito Civil para o direito administrativo. Como nos recorda Di Pietro¹², o direito público derroga em parte, mas não na totalidade o direito privado. Mas esse debate sobre a harmonização dos dois sistemas tem mais viés principiológico do que técnico-conceitual. Isso porque, quando tratamos, cá no direito administrativo, nas contratações públicas, de pessoas e bens, de negócio jurídico, ou de contrato – como é o caso da presente análise –, a correta compreensão desses conceitos deve partir do estudo do direito civil – ramo fundador de tais institutos – para, apenas depois, realizar a devida importação dessas definições, com as alterações necessárias, se for o caso. Tentar compreender esses institutos analisando primeiro o direito administrativo pode gerar celeumas e equívocos desnecessários.

Nesse sentido, foi Jacoby Fernandes quem parece ter apontado, por primeiro, os referidos equívocos:

“Parte da doutrina resistia à subsistência do contrato serviços por escopo após a vigência da Lei nº 8.666/1993. Explica-se: essa norma enquadrava todos os contratos ao tempo, como fator determinante da vigência, e vedava o contrato por prazo indeterminado. Tecnicamente, o debate partia de premissa equivocada, pois contrato por escopo não é por prazo indeterminado...”¹³.

Para compreender com segurança jurídica e precisão técnica o tema da prorrogação automática dos contratos por escopo, é necessário estabelecer uma clara distinção entre as modalidades contratuais quanto à execução temporal das obrigações. De um lado, encontra-se o contrato de execução instantânea, seja imediata ou diferida; de outro, figura o contrato duradouro.

Conforme ensinam Cristiano Chaves de Farias, Felipe Braga Netto e Nelson Rosenvald:

“Relativamente ao modo de sua realização temporal, temos o contrato instantâneo ou de execução única, que é aquele cuja prestação se executa em um só momento, com a extinção da obrigação principal mediante a efetivação de um único ato hábil para a satisfação do interesse do credor”¹⁴.

¹² SILVA, Michelle Marry Marques da. **Contrato por escopo: uma necessária releitura à luz do art. 111 da Lei nº 14.133/2021 e do direito comparado**. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/04/17/contrato-por-escopo-uma-necessaria-releitura-a-luz-do-art-111-da-lei-no-14-133-2021-e-do-direito-comparado/>>. Acesso em: 06 jul 2025.

¹³ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. JACOBY FERNANDES, Murilo. **Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p.195.

¹⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. - 7. ed. rev, ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 774.

Essa primeira categoria — contrato instantâneo ou de execução única — admite subdivisões importantes para compreensão adequada do tema. Seguindo as lições dos referidos autores, há contratos instantâneos que se executam imediatamente após a sua celebração, enquanto outros têm execução diferida. Sobre esse ponto esclarecem:

“Os contratos instantâneos se dividem em: (a) instantâneos de execução imediata, (b) instantâneos de execução diferida. No primeiro caso a execução se dá ato contínuo à contratação. É o caso da compra e venda, quando não realizada a crédito (art. 491, CC). O comprador paga o preço e o vendedor entrega a coisa. Já na execução diferida, o cumprimento da obrigação ocorre algum tempo depois da contratação, mas também em um único momento. Em regra, a execução será protraída em função do estabelecimento de um termo. O negócio jurídico é válido, o credor já é titular de direito subjetivo ao crédito, mas a exigibilidade da obrigação é sustida até a verificação do evento futuro e certo (art. 132, CC).”¹⁵

Ultrapassada essa classificação inicial, convém agora estabelecer a clara distinção com o contrato duradouro, espécie contratual cujo regime temporal revela características bastante distintas. A própria natureza da prestação nos contratos duradouros pressupõe continuidade ou periodicidade, traços que claramente afastam a ideia de execução instantânea, mesmo que diferida. Nesse sentido, prosseguem os doutrinadores mencionados:

“Em todos os restantes casos, surgirá o contrato duradouro. Seu traço essencial é a distribuição da execução no tempo. A duração constitui elemento substancial de determinação das prestações. As duas partes, ou uma delas, estão adstritas ao cumprimento de prestações contínuas ou repetidas em intervalos estipulados, por tempo determinado ou indeterminado. Os contratos de duração se dividem em contratos de execução periódica e de execução continuada. Nestes a obrigação se prolonga no tempo, sem interrupção (v.g. contrato de sociedade, de trabalho). A outro turno, os contratos de execução periódica (ou de trato sucessivo) se caracterizam pela efetivação das prestações em repetições periódicas, tal como no fornecimento de serviços (energia, água, telefone), com ou sem regularidade exata.”¹⁶

Essa distinção essencial entre contratos instantâneos e duradouros é o pressuposto lógico e jurídico indispensável para avançar no exame específico acerca da possibilidade, ou não, da prorrogação automática dos contratos por escopo, questão a ser enfrentada nos tópicos subsequentes deste estudo.

Esclarecidas essas classificações preliminares, cabe agora aprofundar a interrelação que existe entre o contrato contínuo, o contrato instantâneo por prazo determinado e o contrato instantâneo por escopo, especialmente no que concerne ao

¹⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. - 7. ed. rev, ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 774.

¹⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. - 7. ed. rev, ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 774.

exaurimento das obrigações contratuais em relação ao prazo inicialmente fixado pelas partes.

Nos contratos contínuos, a execução prolongada no tempo é exatamente a característica essencial e definidora do ajuste; assim, a chegada do termo final contratualmente previsto resulta necessariamente no integral exaurimento das obrigações assumidas. Não por outra razão, nesses contratos o prazo não constitui elemento acessório, mas integra o próprio núcleo essencial da relação negocial.

De maneira análoga, nos contratos instantâneos por prazo determinado, embora a prestação ocorra num único momento (ainda que dividido em parcelas), também o prazo pactuado assume contornos de elemento principal, visto que a obrigação se realiza integralmente com o advento do termo estabelecido. Aqui, portanto, o elemento temporal estipulado pelas partes se torna essencial, uma vez que a prestação obrigacional será satisfeita exatamente ao término do prazo predeterminado (se adimplida), sendo tal marco temporal indispensável ao cumprimento do contrato e à satisfação do credor.

Por outro lado, revela-se substancialmente distinta a hipótese dos contratos instantâneos por escopo, nos quais não é o prazo, mas sim o resultado que configura o núcleo da relação contratual. Nesses casos, o termo temporal pactuado possui natureza meramente acessória, funcionando como parâmetro de expectativa ou referência para a execução da obrigação principal, mas sem constituir elemento essencial ou determinante do exaurimento da prestação. Logo, não há que se falar em automático esgotamento ou extinção do contrato pelo simples decurso do prazo originalmente previsto, pois a obrigação apenas se extingue com a efetiva conclusão do escopo ou resultado pactuado.

Em consequência disso, apenas os contratos contínuos e aqueles não contínuos (de execução instantânea) por prazo determinado são juridicamente exauridos automaticamente com o fim do prazo contratual estipulado, enquanto nos contratos instantâneos por escopos previamente definidos, o advento do término do prazo fixado não gera, por si só, a extinção automática da obrigação. Essa distinção jurídica possui impacto direto no exame da admissibilidade e das condições necessárias para a prorrogação automática, questão que será abordada com profundidade nos tópicos seguintes deste estudo.

Em resumo: a vigência dos contratos por escopo não acaba com o término do prazo fixado para a execução, ela se protraí no tempo, fenômeno descrito pela Lei 14.133/2021 de forma um tanto quanto atécnica como “prorrogação automática”, pois persiste a pendência do núcleo da relação obrigacional, que é a entrega do resultado. Já os contratos contínuos e os contratos não contínuos (de execução instantânea) por prazo determinado exaurem o seu objeto com o término do período apontado para a execução, que é o seu objeto principal, dando fim à sua vigência. É nesse sentido que apregoa o manual “Licitações e Contratos” editado pelo TCU:

“É importante observar que o prazo de execução do objeto não se confunde com o prazo de vigência contratual. Nos contratos por escopo, se esgotado o prazo de vigência sem que a execução do objeto tenha sido concluída, a vigência será automaticamente prorrogada, sem prejuízo das sanções aplicáveis caso o eventual atraso decorra de culpa do contratado. Além disso, a Administração poderá optar pela extinção

do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.”¹⁷

Impende acrescentar que essa análise quanto à vigência do contrato se dá exclusivamente em relação ao objeto principal da obrigação do contratado, pois continuará pendente a obrigação principal do contratante (o pagamento) e as obrigações acessórias de ambos.

4. Termo, condição e a natureza jurídica do prazo nos contratos administrativos

Como narrado anteriormente, Jacoby Fernandes há muito anotava os equívocos de muitos operadores do direito administrativo acerca da adequada compreensão de institutos do Direito Civil para correta caracterização das particularidades contratos administrativos. Vejamos o trecho completo em que o doutrinador trata do tema:

“Parte da doutrina resistia à subsistência do contrato serviços por escopo após a vigência da Lei nº 8.666/1993. Explica-se: essa norma enquadrava todos os contratos ao tempo, como fator determinante da vigência, e vedava o contrato por prazo indeterminado.

Tecnicamente, o debate partia de premissa equivocada, pois contrato por escopo não é por prazo indeterminado, mas sujeito à condição. Explicando melhor: os contratos podem ter sua duração sujeita a termo ou condição. Termo certo é prazo, ou condição, que é evento futuro. Indeterminada é a vigência que não se pode determinar no início da vigência.

Com a fixação deste conceito, resta claro então que os contratos administrativos, via de regra, possuem sua vigência atrelada ao prazo ou a conclusão do objeto: prazo certo ou por escopo. A exceção fica por conta do art. 109 que trata da possibilidade de vigência, por prazo indeterminado, nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, o qual abordaremos mais adiante.

Acerca dos prazos nestes contratos, em que pese não haver comando neste sentido, entendemos que é uma boa prática que se estipule prazo também para o início da prestação do serviço, bem como cronograma de execução de modo que a Administração possa controlar sua execução.”¹⁸

É acertada, na nossa percepção, a observação realizada acerca da confusão conceitual e da importância da sua adequada compreensão para que se possa responder aos questionamentos práticos que ora analisamos. Todavia, com a máxima deferência ao

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 940.

¹⁸ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. JACOBY FERNANDES, Murilo. **Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 195-196

festejado jurista, divergimos de seu entendimento ao contrato por escopo como contrato sujeito à condição.

A rigor, a *condição* caracteriza-se como evento futuro e incerto quanto à sua própria ocorrência, isto é, pode ou não ocorrer, o que determina a própria eficácia do negócio jurídico. Vejamos o teor do art. 121 do Código Civil:

Art. 121. Considera-se condição a cláusula que, derivando exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e **incerto**. [grifo nosso]

Vejamos, a seguir lição de Cristiano Chaves de Farias, Felipe Braga Netto e Nelson Rosenvald acerca do conceito de condição:

“Condição, na linguagem do Código Civil, “é a cláusula que, derivando exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto” (Código Civil, art. 121). A condição tem como pressupostos ou elementos: a) o evento ser futuro; e b) ser incerto (lembramos, ainda, que a condição atua no plano da eficácia). Outro ponto que deve ser mencionado é que a palavra condição, no direito civil, geralmente designa tanto a cláusula contratual que prevê o evento futuro e incerto, como o próprio acontecimento, isto é, o evento em si (costumamos, nesse último sentido, dizer que a condição ocorreu, ou não ocorreu, observando os fatos na vida social). Nesse contexto, para que tenhamos condição, precisamos ter um evento futuro e incerto e, além disso, a cláusula deverá resultar da vontade das partes - não se considera condição, em sentido técnico, aquelas que resultam da lei (são as chamadas *conditio juris*). Só é condição, no sentido de que estamos falando, aquela que resulta da vontade das partes. Se, por exemplo, renomado professor, ganhador do Prêmio Nobel, aceita contrato para proferir palestra em determinada faculdade de direito, mas exige, como condição, que ela tenha pelo menos 60% de alunos aprovados no próximo exame da Ordem dos Advogados do Brasil, teremos, portanto, um negócio jurídico firmado sob condição. Há, no caso, o evento futuro (próximo exame da OAB), incerto (não se sabe se a faculdade logrará a aprovação exigida) e que resulta da vontade das partes (a cláusula foi inserida no contrato não por exigência da lei, mas pela vontade dos contratantes). Repita-se, ainda, que quando as condições resultam da lei são chamadas *conditio juris* (para, por exemplo, o pacto antenupcial ter eficácia, é preciso que haja um casamento subsequente, na forma do art. 1.653 do Código Civil: “É nulo o pacto antenupcial se não for feito por escritura pública, e ineficaz se não lhe seguir o casamento”)¹⁹”.

Diversamente do que ocorre quando presente uma *condição*, nos contratos por escopo, a entrega do resultado pactuado – núcleo principal da obrigação – é, por definição, um evento cuja ocorrência não é incerta, pois decorre diretamente do dever obrigacional assumido pela parte contratada. Assim, no bojo da obrigação, a entrega do resultado é evento pactuado pelas partes como certo. A sua não realização provoca, inclusive, o inadimplemento do contrato.

¹⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. - 7. ed. rev, ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 401.

Nesse contexto, parece mais adequada tecnicamente a classificação dos contratos por escopo como contratos cuja vigência se exaure com o efetivo cumprimento integral da obrigação assumida, independentemente da fluência do prazo ajustado pelas partes, que se reveste apenas do caráter acessório de expectativa temporal. Não há nesse caso, portanto, condição nem termo, visto que o evento – a execução integral do escopo – é certo quanto à sua ocorrência, segundo o que fora pactuado. Diante disso, e com respeito às opiniões em sentido contrário, entendemos inadequada a aplicação do conceito de condição aos contratos por escopo.

Para ratificar esse entendimento, é possível comparar o contrato com escopo com o fornecimento de bens, que no direito civil é denominado de “obrigação de dar”. Nesse tipo de obrigação, o núcleo obrigacional do devedor é adimplido com a tradição, que é a entrega do bem ao credor. Não se defende que a tradição seja condição do contrato, pois esta é o mero adimplemento obrigacional do devedor. De igual modo, entendemos que, no contrato por escopo, a entrega do resultado contratado não é condição, mas o exaurimento do núcleo obrigacional do devedor através do seu adimplemento.

Afora esse pequeno apontamento acerca do cumprimento do escopo ser mero exaurimento do contrato, e não o elemento accidental do contrato denominado *condição*, perfilhamos na integralidade os ensinamentos de Jacoby Fernandes, que prossegue:

“Como exposto acima, o contrato por escopo tem duração sujeita à condição, porém a norma dispõe que deva ser estipulado um período pré-determinado para o cumprimento da obrigação.

Este prazo deve ser fixado de acordo com a estimativa de tempo para a conclusão do objeto. Não ocorrendo a conclusão no prazo estipulado pode ser prorrogado, desde que justificadamente. Nesse sentido dispõe a nova lei:

Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

Essa justificava, que agora é muito simplificada, diante do termo "automaticamente" deverá ser formalizada e cabe ao contratado informar em tempo hábil, isto é, antes do fim do prazo estabelecido, a necessidade de prorrogação, devidamente motivada. Igual dever, cabe ao gestor do contrato, nomeado pela Administração, na forma do art. 117.”²⁰

Noutro giro, nos contratos contínuos de serviço, está presente o elemento accidental do contrato denominado *termo*. Assim, delineado o regime jurídico quanto à vigência dos contratos por escopo, torna-se relevante examinar com profundidade a distinção entre termo e condição, institutos jurídicos essenciais para compreensão adequada dessa temática.

O termo, segundo Cristiano Chaves de Farias, Felipe Braga Netto e Nelson Rosenvald, é definido como “*o instante em que se inicia, ou se finda, a eficácia do*

²⁰ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. JACOBY FERNANDES, Murilo. **Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52.** Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 196.

negócio jurídico”²¹. Conforme lecionam: “*O que essencialmente distingue o termo da condição é que esta subordina a eficácia do negócio jurídico a evento futuro e incerto, ao passo que o termo subordina a eficácia do negócio jurídico a evento futuro e certo*”²².

Da definição posta, extrai-se com clareza que o traço diferencial essencial entre condição e termo reside na certeza ou incerteza do evento futuro ao qual se vincula a eficácia negocial. Enquanto na condição a eficácia permanece suspensa pela ocorrência incerta de um fato futuro, o termo atrela a produção ou cessação dos efeitos jurídicos a evento futuro cuja ocorrência é certa.

Nesse sentido, há muito Maria Helena Diniz aponta que “*termo é a cláusula que subordina os efeitos do ato negocial a um acontecimento futuro e certo*”²³. O “*termo inicial (dies a quo, ex die) ou suspensivo é o que fixa o momento em que a eficácia do negócio deve ter início, retardando o exercício do direito. Assim sendo, o direito a termo será tido como adquirido*”²⁴. Já o “*termo final (dies ad quem, ad diem) ou resolutivo ocorre quando se determinar a data da cessação dos efeitos do ato negocial, extinguindo-se as obrigações dele oriundas*”²⁵.

Assim, os contratos de serviços contínuos têm um termo inicial e um termo final. O período de tempo entre esses dois termos é o prazo de vigência, que nos contratos de serviços contínuos é coincidente com o prazo de execução, já que esta tem trato contínuo. Maria Helena Diniz exemplifica esse fenômeno jurídico com um contrato de locação:

Por exemplo, a locação dever-se-á findar dentro de dois anos. Antes de chegar o dia estipulado para seu vencimento, o negócio jurídico subordinado a um termo final vigorará plenamente; logo, seu titular poderá exercer todos os direitos dele oriundos.²⁶

Também não se deve confundir o prazo de vigência do contrato (período de tempo entre o termo inicial e o termo final) com o prazo para início da vigência, que “*é o espaço de tempo intercorrente entre a declaração de vontade e o advento do termo*”²⁷. Por exemplo: um contrato administrativo de serviço contínuo pode ser assinado em 10 de outubro de 2025 para ter vigência (e execução) de 05 de novembro de 2025 a 04 de novembro de 2030. Nesse caso, o prazo de vigência do contrato começará a contar apenas a partir de 05 de novembro de 2025, pois vigência é eficácia. Entre a assinatura e o termo inicial da vigência, o contrato é válido, mas não é eficaz. Importante lembrar que a

²¹ FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. - 7. ed. rev. ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 403.

²² FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. - 7. ed. rev. ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 403.

²³ DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 3. ed. aum. e atual, São Paulo: Saraiva, 1997, p. 138.

²⁴ DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 3. ed. aum. e atual, São Paulo: Saraiva, 1997, p. 138.

²⁵ DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 3. ed. aum. e atual, São Paulo: Saraiva, 1997, p. 139.

²⁶ DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 3. ed. aum. e atual, São Paulo: Saraiva, 1997, p. 139.

²⁷ MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 239.

publicação do seu instrumento no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) é, inclusive, condição de eficácia – mas não de validade – do contrato.²⁸

Com base nesse conceito preliminar, fica nítido que, embora frequentemente confundidos, termo e condição representam figuras jurídicas distintas. O elemento diferenciador fundamental reside exatamente na certeza ou incerteza do evento futuro que condiciona ou determina a eficácia jurídica do negócio celebrado. Washington de Barros Monteiro, sobre esse ponto, esclarece de modo preciso: “*Também não se confunde com a condição. Esta, segundo vimos, é cláusula que subordina o efeito do ato jurídico a evento futuro e incerto. No termo, o acontecimento futuro é certo. A fatalidade do termo contrasta, portanto, com a incerteza da condição*”.

Nesse sentido, Farias, Braga Netto e Rosenvald esclarecem que “condição”, na linguagem do Código Civil:

“é a cláusula que, derivando exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto” (Código Civil, art. 121). A condição tem como pressupostos ou elementos: a) o evento ser futuro; e b) ser incerto (lembramos, ainda, que a condição atua no plano da eficácia). Outro ponto que deve ser mencionado é que a palavra condição, no direito civil, geralmente designa tanto a cláusula contratual que prevê o evento futuro e incerto, como o próprio acontecimento, isto é, o evento em si (costumamos, nesse último sentido, dizer que a condição ocorreu, ou não ocorreu, observando os fatos na vida social).²⁹

Do exposto, conclui-se que o instituto da condição, no direito civil, está estreitamente vinculado à autonomia da vontade das partes, uma vez que decorre exclusivamente da manifestação volitiva dos contratantes e não da imposição da própria lei. Esse aspecto é essencial para que se configure tecnicamente uma condição, afastando-se daquilo que a doutrina classifica como *conditio juris*. Com clareza didática, exemplificam ainda os três autores:

“Se, por exemplo, renomado professor, ganhador do Prêmio Nobel, aceita contrato para proferir palestra em determinada faculdade de direito, mas exige, como condição, que ela tenha pelo menos 60% de alunos aprovados no próximo exame da Ordem dos Advogados do Brasil, teremos, portanto, um negócio jurídico firmado sob condição. Há, no caso, o evento futuro (próximo exame da OAB), incerto (não se sabe se a faculdade logrará a aprovação exigida) e que resulta da vontade das partes (a cláusula foi inserida no contrato não por exigência da lei, mas pela vontade dos contratantes). Repita-se, ainda, que quando as condições resultam da lei são chamadas *conditio juris* (para, por exemplo, o pacto antenupcial ter eficácia, é preciso que haja um casamento subsequente, na forma do art. 1.653 do Código Civil: “É

²⁸ Sobre o assunto ver: BARBOSA, Janderson da Costa. **A validade da prorrogação do contrato ocorre na data da assinatura**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/a-validade-da-prorrogacao-do-contrato-ocorre-na-data-da-assinatura>>. Acesso em: 06 jul 2025.

²⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. - 7. ed. rev, ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 401.

nulo o pacto antenupcial se não for feito por escritura pública, e ineficaz se não lhe seguir o casamento”).”³⁰

Em complemento, cumpre mencionar que nem sempre a certeza do termo implica conhecimento prévio e determinado de sua data exata de ocorrência. Ao contrário, a data pode permanecer incerta, ainda que sua verificação futura seja inevitável. Exatamente nesse sentido, o Monteiro complementa que “*pode acontecer, entretanto, que o termo, embora certo e inevitável no futuro, seja incerto quanto à data de sua verificação, como a morte de uma pessoa. Sob esse aspecto, pois, divide-se o termo em certo e incerto*”³¹.

A título elucidativo, prossegue o autor exemplificando as duas modalidades de termo, o certo e o incerto, com situações práticas, ampliando ainda mais a clareza do conceito:

“O termo é certo quando se reporta a uma data do calendário: 22 de abril de 1987; ou então, quando fixado tendo por base o decurso de certo lapso de tempo: de hoje a um ano, quando tal pessoa atingir a maioridade. É incerto, quando se refere a acontecimento futuro, mas que se verificará em data indeterminada, por exemplo, o óbito de certa pessoa”.³²

Nada obstante, o mesmo fato jurídico – como a morte – pode migrar conceitualmente de termo para condição, desde que se apresente de forma contingencial. Esclarece Washington de Barros Monteiro, precisamente quanto a essa peculiaridade, que

“todavia, a própria morte pode transformar-se de termo em condição, se a sua ocorrência estiver proposta de maneira problemática, como neste caso: se Pedro falecer antes de Paulo. Em tal hipótese, há condição e não termo, porque o evento futuro é incerto (se Pedro morre ou não antes de Paulo). Aliás, o art. 470, nº II, do Código Civil, se refere, impropriamente, à condição de morte”.³³

É a partir da compreensão desses conceitos que passamos a analisar como o prazo opera juridicamente em cada modalidade contratual, especialmente quanto à caracterização como termo, condição ou ausência de ambos.

Assim, nos contratos contínuos ou continuados e nos contratos não contínuos (de execução instantânea) por prazo determinado há presença do elemento acidental “termo”, isto é, evento futuro e certo cuja verificação do termo final põe fim automaticamente à eficácia obrigacional. A obrigação terá início a partir do termo inicial e permanecerá vigente enquanto perdurar o lapso temporal ajustado pelas partes, encerrando-se tão logo o termo final seja atingido, independentemente de qualquer outro

³⁰ FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil** - Volume Único. - 7. ed. rev, ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 401.

³¹ MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 239.

³² MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 239-240.

³³ MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 240.

elemento. Como ensina Tartuce, o “prazo é justamente o lapso temporal que se tem entre o termo inicial e o termo final”³⁴.

Por outro lado, a situação jurídica nos contratos instantâneos por escopo é distinta. O prazo estabelecido não se apresenta como termo, tampouco como condição da obrigação principal. Trata-se, na realidade, de simples elemento acessório e meramente indicativo da expectativa temporal das partes, sem capacidade, por si só, de encerrar automaticamente a obrigação contratual. Nesses casos, o que define o exaurimento do contrato é exclusivamente a plena execução do objeto pactuado, razão pela qual o prazo fixado não configura termo nem condição, já que não interfere diretamente na existência nem na exigibilidade do resultado pretendido pelas partes.

Em que pese as dificuldades de categorização narradas, o TCU sempre guardou em sua jurisprudência o sentido dos conceitos narrados. Vejamos a assertividade do acórdão a seguir, proferido pelo Plenário daquela Corte nos idos do ano de 2014:

Nos contratos por escopo, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais **o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.** (Acórdão 1674/2014-TCU-Plenário)

De todo modo, é certo que nos afiliamos ao posicionamento de Jacoby Fernandes há muito defendido acerca da não extinção do contrato por escopo em caso de escoamento do prazo de execução sem a entrega do resultado, em evidente alinhamento com a jurisprudência do TCU:

“Portanto, não se vislumbra coerente a extinção da avença sem que a finalidade do contrato, ou melhor, o objeto buscado pela Administração seja concluído.

Considerar a extinção antes da conclusão do escopo, redundaria em prejuízo para a Administração e não atenderia a boa-fé do Contratado e a necessária segurança jurídica das contratações administrativas.”³⁵

Em face de todo o exposto, conclui-se que, nos contratos por escopos predefinidos, o prazo de execução estabelecido é meramente acessório, não se caracterizando como termo nem condição. O exaurimento contratual, com o término da sua vigência, ocorre somente com a entrega integral e satisfatória do resultado pactuado, independentemente do decurso do prazo inicialmente fixado, ou por outra forma de extinção contratual.

Por outro lado, nos contratos contínuos ou não contínuos por prazo determinado, o prazo de execução integra o núcleo essencial da obrigação, constituindo termo que marca o início e o fim da vigência contratual. Portanto, é exatamente a correta

³⁴ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Volume único. Editora Método, 14ª Edição, 2024, p. 629.

³⁵ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. JACOBY FERNANDES, Murilo. **Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 197.

distinção desses institutos que fundamenta e justifica juridicamente a prorrogação automática dos contratos por escopo, tema central abordado no presente estudo.

5. O instrumento adequado para formalizar a prorrogação automática nos contratos por escopo

Definidos os conceitos dos tipos de contrato em análise, passamos à pergunta fulcral deste ensaio acerca do instrumento de formalização adequado para registrá-lo. Nesse intuito, é necessário deixar evidente a diferenciação entre contrato e seus instrumentos de documentação.

Embora costumeiramente chamemos de contrato aquele conjunto de documentos de que trata o art. 89 e seguintes da Lei 14.133/2021, este documento é, na verdade, o “*instrumento de contrato*”. O “*contrato*” é a relação juridicamente adjacente que pode ou não ser celebrado através de um instrumento de contrato. É por esse motivo que o art. 95 da Lei 14.133/2021 disciplina que o “*instrumento de contrato é obrigatório*”, salvo nas hipóteses ali enumeradas, nas quais “*a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço...*”. Ou seja, mesmo quando dispensado o instrumento de contrato, há ali um contrato no sentido jurídico.

Essa definição é importante para se compreender que o mesmo ocorre com as alterações do contrato administrativo: existe o direito adjacente e o seu respectivo documento de formalização. Há casos em que a Lei condiciona a execução do contrato à formalização desse documento. É o que ocorre no art. 132 da Lei 14.133/2021, *verbis*:

Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

O dispositivo legal acima claramente aponta que a formalização de termo aditivo é condição de execução “*das prestações determinadas pela Administração no curso do contrato*”. Em uma análise topográfica, verifica-se que o artigo se refere às alterações quantitativas ou qualitativas do contrato. Excepcionalmente, os casos de “*justificada necessidade*”, continua o dispositivo, essas alterações podem ser levadas a cabo sem a formalização do termo aditivo, que deverá ser realizada em até um mês.

Noutro giro, cabe ao art. 136 da Lei de Contratações Administrativas disciplinar o uso da apostila. Vejamos:

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;

II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;

- III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;
- IV - empenho de dotações orçamentárias.

Observe-se que o dispositivo acima, em poucas linhas, disciplina diversos pontos acerca do tema. Ao afirmar que “*Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila*”, o artigo aponta que, *a contrario sensu*, as “*alterações do contrato*” devem ser formalizadas por termo aditivo. E o termo “alteração” deve ser entendido no sentido jurídico de mudança do núcleo da relação negocial, e não no sentido de toda e qualquer alteração, no sentido vulgar da palavra. Até porque, se o contrário fosse verdade, todas as situações que o próprio art. 136 exemplifica nos seus incisos como cabíveis de serem formalizadas por meio de apostilamento seriam, contraditoriamente, consideradas alterações.

Outra conclusão que é possível extrair do art. 136 é a de que a regra geral para formalização de ocorrências diversas durante o contrato é o uso de apostila. A exceção é a obrigatoriedade do uso de termo aditivo, que ocorrerá quando houver alteração do núcleo da relação negocial do contrato.

A partir dessas conclusões e dos conceitos do Direito Civil explorados anteriormente já se mostra clara a conclusão: como o prazo de execução do contrato por escopo é elemento acessório do negócio jurídico, sua modificação não impacta o núcleo da relação negocial e, portanto, pode ser formalizada por meio de simples apostila.

Corroborando esse entendimento a redação do art. 115, § 5º, da Lei 14.133/2021. Vejamos:

§ 5º Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será **prorrogado automaticamente** pelo tempo correspondente, **anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila**.

Ora, é mais um dispositivo da Lei que trata de “prorrogação automática”, ou seja, modificação no prazo de execução do contrato, em um contrato por escopo. E o dispositivo é claro ao estabelecer que devem ser “*anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila*”. Esse ponto foi observado no manual “Licitações e Contratos” editado pelo TCU:

“Vale citar que, em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão de contrato não imputável ao contratado, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.”³⁶

Em sentido contrário, Paulo Reis sustenta a obrigatoriedade de realização de termo aditivo nos casos em apreço. Transcrevemos, abaixo, a motivação do respeitado autor:

“Um novo questionamento surgiu: se a Lei determina a prorrogação AUTOMÁTICA do prazo de vigência nos contratos de escopo, haveria

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 940.

ou não a necessidade de formalização dessa prorrogação? E, ainda, com um desdobramento: em caso de resposta positiva, essa formalização deveria ser feita através de um aditivo ou poderia sê-lo por um simples apostilamento? Claro que a doutrina se dividiu a respeito do assunto, como sempre ocorre, alguns se posicionando em favor da desnecessidade de formalização, tendo em vista que o contrato estava prorrogado por expressa determinação legal; outros, em sentido contrário, defendendo a necessidade de formalização da prorrogação. Vamos registrar nosso posicionamento sobre o tema, com a devida fundamentação.

A não formalização, defendida por forte corrente doutrinária, implicaria em duas situações fáticas: a uma, passaríamos a ter um contrato verbal, de vez que o formal estabelecia uma condição, a vigência contratual, não mais atendida; a duas, passaríamos a ter um contrato com prazo de vigência indeterminado, como ocorre naqueles com escopo definido no mundo privado. Não entendemos possível essa situação.”³⁷

Em que pese a robusta fundamentação desenvolvida pelo autor, parece-nos que dois dos argumentos utilizados merecem reparo. O primeiro é o de que a confecção de apostila implicaria em “*não formalização*”. O próprio autor responde a esse ponto no início do trecho transcrito ao observar que, sendo positiva a resposta ao questionamento quanto à necessidade de formalização, dever-se-ia indagar se “*essa formalização deveria ser feita através de um aditivo ou poderia sê-lo por um simples apostilamento*”. Ora, o autor acaba por deixar claro que o apostilamento é, pois, um instrumento de “*formalização*” da modificação contratual.

Um segundo ponto a merecer reflexão é que as modificações contratuais não poderiam ser entendidas como “*contrato verbal*”, no sentido emprestado pela Lei 14.133/2021. Isso porque o seu art. 95 disciplina os instrumentos inaugurais da relação contratual, e não das suas modificações, estas regidas nos já debatidos no art. 124 e seguintes.

Assim, impende constar que o apostilamento é meio de formalização de modificações contratuais que não alterem o núcleo da relação negocial do contrato. Desse modo, juntamo-nos aos autores que defendem que “*a prorrogação automática exige registro formal, mas este deverá ser feito por simples apostila ao contrato*”³⁸.

Como destacado no início deste ensaio, conclui-se que, embora não obrigatório, o apostilamento é o instrumento suficiente e adequado para registrar a prorrogação do prazo de execução nos contratos por escopo. Nessa toada, o administrador público pode, diante da análise das peculiaridades do caso concreto, entender que as circunstâncias pedem um instrumento com maiores formalidades. Nesses casos, poderá ser feito uso do termo aditivo, mediante a necessária motivação nos autos, visto que a

³⁷ REIS, Paulo. **A prorrogação automática dos contratos de escopo**. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/a-prorrogacao-automatica-dos-contratos-de-escopo/>>. Acesso em: 06 jul 2025.

³⁸ CHAVES, Luis Cláudio de Azevedo. **A prorrogação automática nos contratos de escopo predefinido e a desnecessidade de sua formalização por meio de aditivo contratual**. Disponível em: <https://blog.jmlgrupo.com.br/a-prorrogacao-automatica-nos-contratos-de-escopo-predefinido-e-a-desnecessidade-de-sua-formalizacao-por-meio-de-aditivo-contratual/#_ftn16>. Acesso em: 10 jul 2025.

adoção de meio mais dispendioso para a execução de uma atividade requer a devida justificativa quanto à necessidade que a fundamenta.

Em sentido próximo, a Advocacia-Geral da União publicou Orientação Normativa com o seguinte teor:

Orientação Normativa – AGU 92/2024:

I – A vigência dos contratos de escopo extingue-se pela conclusão de seu objeto, e não pela expiração do prazo contratual originalmente previsto, conforme o art. 111 da Lei 14.133, de 2021.

II – É recomendável que a Administração avalie a necessidade de formalizar termo aditivo ou apostilamento, a depender do caso, para a fixação de novas datas, prazos ou cronogramas para a execução da obrigação contratual, mesmo após ser atingido o termo final de vigência originalmente estabelecido. Referência: art. 111 da Lei 14.133, de 2021.

Por todo o exposto, entendemos como acertado o teor da ON-AGU 92/2024, complementando apenas a necessidade de fundamentação em caso de utilização do termo aditivo, por esse instrumento mais dispendioso de recursos públicos.

Nesse ponto cabe mencionar que o descumprimento do prazo de execução no contrato de serviço por escopo pode ter diversas repercussões em caso de culpa do contratado. Dentre elas, podemos citar a multa de mora, de natureza eminentemente cível, e, portanto, podendo ser aplicada automaticamente (art. 162 da Lei 14.133/2021), pelo mero transcurso do prazo final de execução, sem prejuízo da reparação integral de dano eventualmente causado à Administração.

Pode-se cogitar, ainda, a aplicação da multa sanção administrativa (art. 156, inciso II, da Lei 14.133/2021) e demais sanções, conforme o caso, obedecendo estas últimas os procedimentos dos arts. 157 e seguintes, conforme teor do art. 111, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021. Como a vigência do contrato permanece intacta, a Administração poderá, conforme sua conveniência e oportunidade, optar por receber o objeto ou extinguir unilateralmente o contrato (art. 111, parágrafo único, inciso II, da Lei 14.133/2021), decisão que deverá constar do apostilamento.

Em conclusão, o presente estudo permite afirmar que a “prorrogação automática” do prazo de vigência dos contratos por escopo, prevista no art. 111 da Lei nº 14.133/2021, pode ser registrada por meio de apostilamento, visto que tal prorrogação não altera o núcleo da relação negocial, recaindo apenas sobre o prazo de execução, que possui natureza acessória nesses contratos. A simples apostila constitui, em regra, meio suficiente e juridicamente adequado para registrar essa modificação, pois atende integralmente ao comando legal e preserva a necessária segurança jurídica. Ressalta-se, contudo, que eventual opção administrativa pelo uso do termo aditivo, mais formal e oneroso, embora admissível, deve ser acompanhada de motivação específica que demonstre, à luz das particularidades do caso concreto, a necessidade dessa maior formalidade.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Jandeson da Costa. **A validade da prorrogação do contrato ocorre na data da assinatura.** Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/a-validade-da-prorrogaao-do-contrato-ocorre-na-data-da-assinatura>>. Acesso em: 06 jul 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.** 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 940.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União.** – 3.ed. rev. e ampl. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2019, p. 1306. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F8/04/8E/5E/A0B3071068A7C107F18818A8/VCE_TCU.pdf>. Acesso: 08 jul 2025.
- CHAVES, Luis Cláudio de Azevedo. **A prorrogação automática nos contratos de escopo predefinido e a desnecessidade de sua formalização por meio de aditivo contratual.** Disponível em: <https://blog.jmlgrupo.com.br/a-prorrogaao-automatica-nos-contratos-de-escopo-predefinido-e-a-desnecessidade-de-sua-formalizacao-por-meio-de-aditivo-contatual/#_ftn16>. Acesso em: 10 jul 2025.
- DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado.** 3. ed. aum. e atual, São Paulo: Saraiva, 1997.
- ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado integral de los contratos administrativos.* Volumen I. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1977.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. BRAGA NETTO, Felipe. ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil - Volume Único.** - 7. ed. rev, ampl. e atual. - São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022.
- FORTINI, Cristiana. STROPPIA, Christianne de Carvalho. **Hipóteses em que o contrato prevê a conclusão de um escopo predefinido.** In: FORTINI, Cristiana e outros. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Fórum: Belo Horizonte, 2. ed.
- HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21.** 3. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: JusPodivm, 2023.
- JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. JACOBY FERNANDES, Murilo. **Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52.** Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil.** São Paulo: Saraiva, 1996.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo.** 7.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- REIS, Paulo. **A prorrogação automática dos contratos de escopo.** Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/a-prorrogaao-automatica-dos-contratos-de-escopo/>>. Acesso em: 06 jul 2025.

SILVA, Michelle Marry Marques da. **Contrato por escopo: uma necessária releitura à luz do art. 111 da Lei nº 14.133/2021 e do direito comparado.** Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/04/17/contrato-por-escopo-uma-necessaria-releitura-a-luz-do-art-111-da-lei-no-14-133-2021-e-do-direito-comparado/>>. Acesso em: 06 jul 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil.** Volume único. Editora Método, 14ª Edição, 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas.** 14.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.